



「定住外国人」－ 現状とその受入れについて

本稿は、平成 29 年 1 月 25 日に経団連会館で行われた太陽グラントソントン主催セミナー「働き方改革と企業経営」での講演：「外国人受入れ」－労働力の確保と企業の社会的責任の観点から－の記録を、主催者の了解を得てまとめたものです。

本講演は、「定住外国人政策研究会」の第一次および第二次の提言を紹介しながら、述べられており、内容的に、研究会の見解と齟齬をきたすものはないと思われるが、講演者の個人的な体験に基づく私見が述べられている部分もあり、その意味で、本講演に関する文責は、一切、講演者にあることをお断りしておく。

國松 孝次
一般財団法人未来を創る財団 会長

1. はじめに ～ 私が定住外国人問題にかかわった経緯

ご紹介を頂きました國松でございます。ご紹介にありましたように、私の本籍は警察でありまして、私が「移民」といいますか、定住外国人の話をするというのは、どうも違和感を覚えられる方が多いようです。

この間もある政治家の先生に会いましたところ、「國松さんが移民かよ」と言われました。ちょうど銀座の真ん中でゴリラか何かに出会ったような違和感をもたれるようなのであります。つまり、元来、警察というのは外国人が国内に増えるということには根っから反対のはずであって、その長であった者が外国人を受入れようという話をするのは、わけがわからないということなのでしょう。

ただ、私の中では別にそんな違和感があるわけではなくて、そもそも、警察がトータルに外国人の受入れについて否定的だということはないのであります。もちろん外国人がいなければ外国人犯罪はないし、外国人が増えれば外国人犯罪も増えるわけですが、外国人が入ってくるには、本日のテーマであるダイバーシティとか、それなりの理由があって入ってくるのですから、犯罪の観点だけからものを言って、外国人受入れはすべてダメというような単純な話ではありません。

犯罪には、量と質の両面がありますが、外国人犯罪も、量がものすごく増えるということになると、これはちょっと問題であります。今のヨーロッパがそういう状況だと思えますね。もうコントロールできないぐらいの量が難民と称して、ワッと入ってくる。

こうなると大変ですが、幸い、日本はまだそういう状況にはありません。

また、犯罪率ということが問題になって、日本人に比べて外国人のほうが犯罪率が高いのではないかという議論がありますが、それを証明するデータはないのです。

犯罪率というのは、普通、犯罪の認知件数で比較するものですが、外国人の犯した犯罪の認知件数に関する統計はありません。あとでちょっと触れますが、警察が持っている外国人犯罪に関する統計というのは、検挙件数、検挙人員に関する統計だけです。

検挙データというのは要するに警察活動の結果を反映するものです。その時々警察の力の入れようによって数字はずいぶん変わってきます。ですから、検挙統計で、外国人犯罪を云々する場合は、よほど留保をつけて、ものを言わないといけません。そういう意味で、私は、そもそも外国人のほうが犯罪率が高いという認識を持ったことはありません。

ただ、これは犯罪の質に関する問題ですが、私も大いに気を付けておりましたのは、外国人の犯罪の中でも組織犯罪であります。例えば日本の暴力団と結託するとか、向こうからマフィアのようなものが入ってくるとか、そういう組織犯罪が入ってくるのは、これは大問題です。しかし、それは、一般の外国人の犯す犯罪とは、すこし違った取り扱いを要する問題です。普通の外国人が増えたら日本の治安が悪くなるというような、そういう単純な図式で考えている警察官はあまりいないのではないかと私は思っております。

ただ、日本には外国人政策といえる総合的な政策体系はないのでありますが、そうした不備が原因で、日本に居住する外国人の生活環境が劣悪になって犯罪に走る者が増えてくるのではないかという危惧は持っております。そうならない対策を今からよく考えておく必要があると思います。

今日の私の話は、一般財団法人未来を創る財団の会長として、また、この財団に付置された「定住外国人政策研究会」の座長として、私どもの研究会が2度に分けて発表した政策提言をご説明しようとするものであります。私どもの提言は、これから私の話をお聴きいただければ分かることでありますが、何も移民をどんどん入れていこう、ウェルカムであるということを行っているわけではありません。やはり今のヨーロッパを見るにつけ、きちんとコントロールされた形で入れていかないと、大変なことになってくるのだらうと思っています。

ただ、人口が激減する中で一定の労働力を確保しなければならない今の日本の実情を見ると、なんののかんと言っても、外国人の流入は増え続ける、この傾向に変わりはありませんという認識を私どもは持っています。だから、入るところは相当コントロールしなければいけないとしても、入ってきてしまった以上、入ってきたその時からその外国人たちは「生活者」になるわけですから、生活者としてどう処遇するかということは、これは国の政策の上で考えておかないといけない。ヨーロッパの各国をみても、そこところは、みな考えてやっている。ところが、日本はそこが非常に曖昧なんですね。国としての総合的な政策は不存在と言っている。それでは、日本の国際的な評判を考えても、まことにまずいので、受入れた以上、生活者として処遇するということを、国の政策として、きちんと出さなければならないということを、われわれは主張しているのであります。

それにしても、何でお前のような経歴の者が座長やと。お前さん、そんな移民問題とか外国人問題に詳しいわけじゃないだろうとおっしゃる向きもあると思います。そのとおりでありまして、私自身は、この問題については、全くの素人であります。ただ、私どもの研究会には専門家が何人もおり、本日お話しする研究会の政策提言は、そうした専門家の諸氏がまとめたものでありまして、きちんとした水準に達している内容だと思っております。

私はそれをここでご紹介するだけなのですが、なんで座長になったかというと、私はスイスの大使をしておりまして、そのスイス時代の経験に目をつけられて座長に祭り上げられたというのが実相であります。

したがって、一番最初にお示しするスライドに、このスイスの話がまず出てきちゃ

うというのは、実はそういうことでありまして、欧州でも格段に外国人居住者が多く、その取扱いに苦勞しているスイスの実情を若干ご説明して、それから日本の話に移っていくことをお許しいただきたいと思います。

2. スイスの移民事情と外国人対策の理念

スイスという国は、マッターホルンとかユングフラウとかアイガーとか、そういう名だたる山や、きれいな自然があるということで、日本人の間で非常に好感度の高い国でありますけれども、スイスという国のユニークな面白さは、そうした、いわば観光面もさることながら、社会の独特のあり様にあると思います。

まず、地域社会の自治権が非常に強く、地域主義というのが非常に行き届いております。それと同時に、国を大きく外に開いて、国内にあっては外国人との共生を実現しつつ、スイス人の国外への飛躍も成し遂げて、他の国にもまして国際主義を体現している国でもあります。地域主義と国際主義の両方をうまく具合にバランスを取って社会をつくっている。それが、私が感じた一番のスイスの特色でありました。

スイス一人と社会の特色

「自治」と「地域社会」の強さー低重心・安定社会

- 直接民主制・・・すべては国民投票で
- 州(カントン)と市町村(ゲマインデ)の強さ

「外国人との共生」と「国外への飛躍」

- 外国人との共生
 - 居住外国人 205万人(24.6%)
 - 共生の理念・・・「統合」(INTEGRATION)
統合とは、「経済的、社会的および文化的な生活への外国人の参加を可能にすること」(外国人法第4条)
=>2014. 2. 9 外国人流入制限イニシアティブ
- 海外居住スイス人数ー720000人(11%)
 - 「海外居住スイス人協会」(OSA)という強固な組織

スイスの自治と地域社会の強さということになりますと、直接民主制という、国の主な政策のほとんど全てを国民の直接投票で決めていくという独特の政治制度によく表れています。連邦議会が法律を作っても、5万人の人がその法律はおかしいと言って異議を申し立てますと、それは国民投票にいくわけですね。国民投票にいったって、投票に参加した国民の過半数がNOと言え、その法律は無効になるわけでありまして。そういうことを、ほとんど日常的に繰り返している国がスイスです。物事の意味決定の重心が非常に低いというのが、スイスの一つの特徴であろうと思います。

それに並行するわけでありまして、スイスには、今でも全国に2,700ぐらいのゲマインデ(市町村)があります。日本の市町村の数は、だいたい1,700ぐらいですから、それと比べると、あの小さな国に、小さなゲマインデがひしめいている感じですが、そのゲマインデの権限が、やたらに強い。

一つの例は、外国人に国籍を付与するかどうかを決める「帰化」の決定権です。日本の場合、法務大臣に帰化を認めるかどうかを決する権限があり、法務大臣がオーケーと言え、その帰化は認められるんですね。もちろん、かなりいろんな資格要件があつて難しいのでありますが、法務大臣が決めれば帰化が認められる。ところがスイスの場合は連邦が何と言おうと、州が何と言おうと、ゲマインデがNOと言ったら、その人の帰化は認められない。そのぐらいゲマインデの力が強い。

入ってきた外国人も、結局、地域社会の中で生活するのですから、地域のことは、地域を仕切るゲマインデが決めるということでしょう。

ところが、スイスの面白いところは、そういうような地域主義の強さで凝り固まっているのではなくて、反面、大きく国を外に向かって開き、スイスのためになるのであれば、外国人や外国文化は、どんどん取り入れて、国を富ますという国際主義志向も強く、地域主義と国際主義が、絶妙に調和して存在しているところにあると思います。

スイスの 1 人当たりの GDP は、2015 年の IMF 統計によれば、80,600 ドル。世界第 2 位の富裕国であります。日本は 3 万 2,000 ドルで、26 位ぐらいです。

こうした富裕は、外国からの活力の取り込みによってもたらされている。スイスの伝統産業は、言うまでもなく、時計産業ですが、これは、よく知られているように、フランスからの移民によって、その基礎が築かれました。国の東部の繊維産業は、イタリアからもたらされたものです。グローバルに事業を展開する国際産業も、スイスにはたくさんありますが、その一つ、ネスレなどは、本社はスイスにあるものの、役員などは、多くは外国人です。スイスを代表するチューリッヒ連邦工科大学の教授も、半数以上は外国人です。そうした国際主義路線を走ってきた結果、世界有数の富裕国になる基礎を築くことができたと言えるのであります。

そして、スイス人は、外国人を受入れるに当たっての「理念」というものを、きちんと持っています。

それは、INTEGRATION(統合)ということです。彼らに、INTEGRATION の意味を聴きますと、それは、入ってきた外国人をスイスの文化に「同化」しようという ASSIMILATION ではない、さりとて、外国人固有の文化が国内に「並存」する MULTI-CULTURALISM を是とするものでもない、「統合」なのだということを言います。

そのことを法律は何と書いてあるかという、向こうには外国人に関する基本法として外国人法というのがありまして、その 4 条に、INTEGRATION を定義して、「経済的、社会的小および文化的生活への外国人の参加を可能にすること」と書いてあります。

スイスは、こういう理念に基づいて外国人と共生を図ってまいり、ずっと努力してきました。

もちろん、理念どおりに、うまくは行っていないことがずいぶんあるのが現実です。

スイスは、今でも、欧州連合には入っていないのですが、2002 年には、欧州域内の人の自由な移動を認める、いわゆる「シェンゲン協定」を欧州連合各国と結びました。

その結果、特に、東欧圏からスイスの労働市場に入ってくる外国人の数が急速に増加した。毎年、8 万人ぐらいずつ増えまして、2015 年には、205 万人。全人口の 25% 近くを外国人が占めるまでになっています。ここまで多くなると、やっぱり、社会のいろいろなところにフリクションが生じてきて、右派の連中が中心になって、「外国人流入制限イニシアチブ」というものを発議しました。

このイニシアチブというのは、憲法改正発議権と呼ばれる、国民投票制度のひとつで、憲法改正を国民が求めることができるとするものです。要するに、10 万人の人が、こういう趣旨の憲法改正を行うべしということを発議すると、若干のプロセスはあるんですが、国民投票に付されることになる。そして、国民投票の結果、投票者の過半数および各州の過半数（投票者の数を州毎に集計する。）のダブルマジョリティーを獲得すると、その憲法発議権は認められ、連邦政府は、その趣旨に沿った憲法改正をしなければならないことになるという制度です。

2014 年 2 月 9 日の国民投票に付された外国人流入制限イニシアチブは、「流入する外国

人（難民を含みます。）の数に上限を設けて、これを制限するようにせよ。この趣旨に反する国際条約は結んではならない。」という内容の憲法改正を求める発議でした。

当然のことながら、「シェンゲン協定」とは、真っ向から衝突する内容です。欧州諸国からも猛反発が出ましたし、連邦政府も、反対の大キャンペーンを繰り広げました。ところが、わずか賛成率 50.3% ぐらいの本当の僅差でありましたけれども、これが、通っちゃった。でも、通ったら、どんなに僅差でも、連邦政府は、この発議の趣旨に沿った憲法改正案を作って国民に示さなければなりません。その期限は、今年中のはずであります。現在、連邦政府は、ものすごく苦勞していると思います。

おそらく、スイスのことですから何かいい知恵を出して、何とかシェンゲン協定と折り合いがつくような手立てを講ずるのではないかと思います。難しい課題で、ちょっと、どうなるかよく分かりません。

3. 日本の外国人対策

私は、そうしたスイスの苦勞をつぶさに見て帰国したのですが、ひるがえって、日本の実情を見ると、日本には、スイスのような外国人政策は、少なくとも、国のレベルでは、まったく無いことに気付かされました。

日本では、ご存じのとおり、今、ものすごい勢いで人口減少が進み、労働力の確保が難しくなっています。その対策として、女性や高齢者をもっと活用するとか、イノベーションを進めて省力化を図るとか、いろいろなことが考えられ実施に移されています。

いずれももったもな対策で、これで間に合えば、これにこしたことはない。しかし、それでは、とても間に合わないのが現実だと思います。やはり、外国から人材を導入して、人口減を補わなければならない。これは、好むと好まざるとにかかわらず、不可避のことだと思われるし、実際にも、既に全国各地で、外国人労働者の増加現象がみられます。

では、そうした現象に対して、どのような対策が取られているか。外国人を労働力として受入れる入り口のところは、技能実習制度など、個別の仕組みが出来ています。

ただ、受入れた後、日本の社会の中で生活を始める外国人の処遇はどうするのだということに関しては、国としての政策が見えてきません。曖昧で、ホワーツとしている。

スイスのような「統合」という理念を持った政策はなにもない。そうこうしているうちに、国内に居住する外国人は、なし崩し的に、ドンドン増えていっております。

この「なし崩し的に増える。」というのが一番いけない。まともな処遇を受けない外国人が、不満を抱えながら社会の下の方に滞留し増え続けるようなことになったら、それこそ日本社会の安定性が損なわれかねません。私は、スイスから帰って、そのことを危惧しました。そこで、いろいろなところで講演などをする機会があると、スイスの体験を踏まえて、そうした危惧の念をお話してきました。そのことが、未来を創る財団の研究会のメンバーの耳にも入りまして、座長をやれということになり、こうして、今、皆さんの前でお話することになったというのが、これまでの経緯であります。

4. 言葉の使い方

そこで、これから、私ども研究会の政策提言のご説明に入っていきたいのですが、その前に、ちょっと言葉の使い方について説明をしておきたいと思います。そうしないと、話が、わけのわからないことになってしまうおそれがあります。

(1) 移民

まず、「移民」という言葉についてであります。

「移民」という言葉は、国連や OECD の用語法にしたがえば、「市民権のある国の外に 12 カ月以上住んでいる人」というように定義されております。だから、この国連スタンダードな用語法によれば、日本に 1 年以上滞在している外国人はみんな「移民」なんですね。

ところが、今の安倍内閣は、「日本は、移民政策はとらない。」と明言しています。

そう言う一方で、「移民政策と誤解されないようにしながら」、実際には、「高度人材」と呼ばれる人たちは、積極的に入れていく政策を取っているし、普通の外国人についても、技能実習生とか留学生とかの名目で、大幅に導入する政策をとっている。

その結果、国内には、国連用語にしたがえば、「移民」以外の何ものでもない外国人が、ドンドン増えて行っているわけです。これは、国外から見ると、ちょっと理解に苦しむことだろうと思われそうですが、日本語の「移民」という言葉には、一種ネガティブなイメージがつきまとうのも事実ですので、実際上の「移民」の受入れを進めるに当たっては、「移民政策はとらない」と言い続けながらやっていくほうが、政策遂行はスムーズに行くのかなというように、私は理解しております。

私は、大学時代、たしか、法哲学の授業で、言葉の「説得定義」ということを習ったことがあります。つまり、ある種の言葉には、非常に強い「情緒的な意味」があるが、その情緒的な意味はそのまま変えないようにしておいて、「叙述的な意味」を変更することによって、相手に対し、強い説得力を持たせる、そういう言葉の使い方であります。

例えば、「自由」とか「平等」という言葉は、中身は詰めなくても、「何かいいもの」という情緒意味を持っている。この「何かいいもの」という情緒的な意味はそのままにしておいて、「君の言う自由は、本当の意味における自由ではない。本当の自由とは、こういうことだ」というように叙述的な意味に変更を加えて、相手への説得力を持たせるやり方をいいます。こうした説得定義を利用した言葉の使い方は、学問の世界では絶対にやってはいけないことだが、特に、政治の世界では、有効であり、実際にも、よくやられることだと教えられました。

この「移民政策はとらない」というレトリックも、今例として述べた「自由」という言葉の説得定義の真逆の使い方による「説得定義」の応用例だと言ってよいと思います。

「移民」という言葉には、強い「何か悪いもの」というネガティブな情緒意味がある。それはそのままにしておいて、「いや。我々は、移民政策はとりません。我々のとっているのは、これこれの・・・」と言って、移民という言葉の叙述的な意味を変えてしまう。そうすることによって、相手を説得しようとするやりかたをとっているのだと思います。

外国人に関する言葉の使い方

◎ 移民

- 国連人口部の用語—市民権のある国の外に12か月以上いる人
- 明確な定義はない。「説得的定義」によるネガティブな用例が多い。

◎ 在留外国人

「在留カード」を持って中長期に滞在する外国人、および特別永住者

◎ 外国人労働者

雇用対策法に基づき、各事業者から届出られた「外国人雇用状況」に集計された外国人労働者

◎ 定住外国人（「未来を創る財団・「定住外国人政策研究会」の用語）

就労や就学等を目的に3か月を超えて中長期にわたって日本に居住している外国人とその家族
（入管法上の在留資格のひとつである「定住者」とは異なる。）

こうしたやり方は、学問の世界では、やってはならないことですが、政治の世界では、ある程度、許されるのだろーと思われまーす。

特に、今のヨーロッパの状況なんかを見て、日本の国民が、移民というのはちょっと恐ろしい大変な事態を招来するのではないかという危惧を抱いている状況にありますから、そういうことではないんだ、我々のやるのはこういうことなんだということを説得して、実際上は、秩序だった外国人の受入れを進めていくということであれば、「政治的には」、それはそれで非難されることではないと思います。

ただ、移民政策は取らないと言うこと自体は、それでいいんですけども、そういった途端に、政策の中身が空虚なものになってしまうというのでは、それは、困りものです。

外国人は入ってきたその日から、日本社会の中に住む「生活者」になります。外国人の労働力にだけ目が行って、外国人の「生活者」としての側面に、ケアが行き届かないのでは、とても、国際的に通用する政策展開とは言えません。

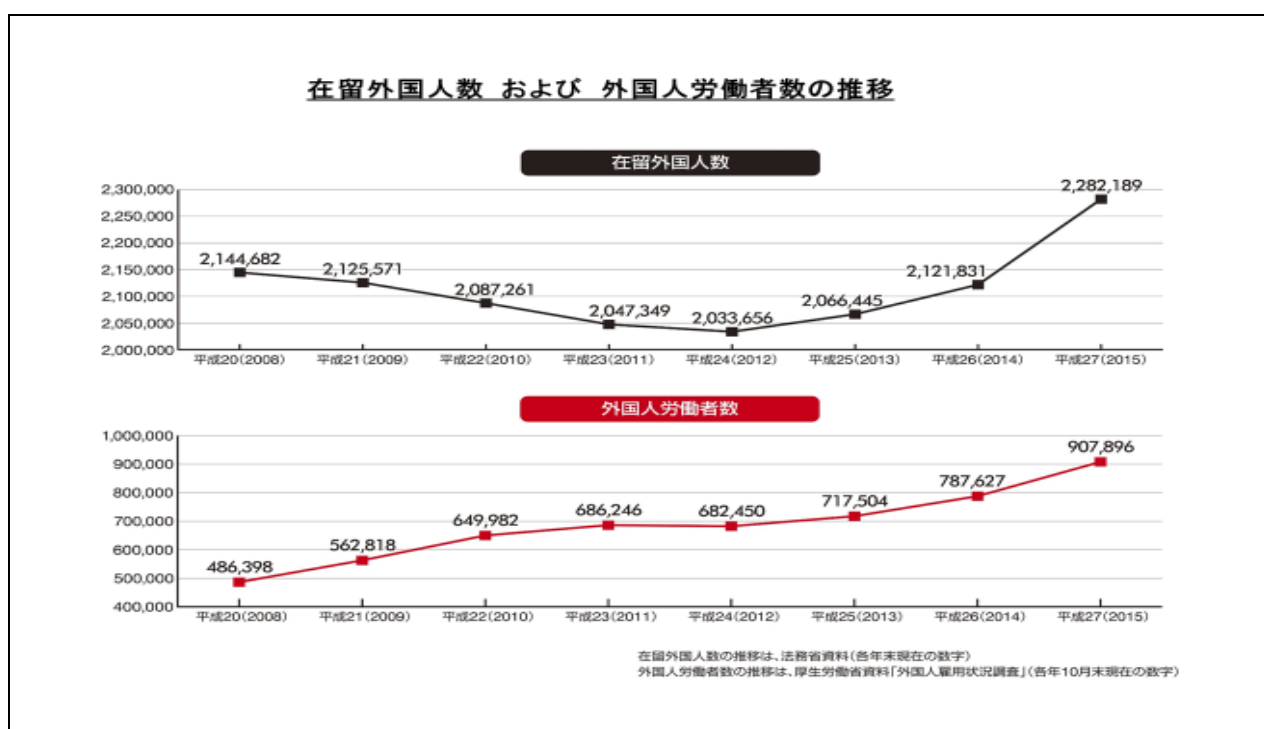
それから、移民という言葉はどう使おうと、国内で議論する場合は、まだいいのですが、外国人の受入れ問題は、当然のことながら、国際的なスケールで議論されることですから、そこで使う言葉は、論理的にきちんとした使い方ではないといけないものです。

先ほど、元宇宙飛行士の山崎直子さんが、宇宙空間というダイバーシティな環境の中では論理的な意思疎通を図ることが大事だということをおっしゃっていましたが、国際社会は、まさにダイバーシティ空間ですから、論理的にきちんと言明できる議論をしないと、意思の疎通は図れません。

国際社会は、国連流の「移民」の定義がまかり通るところですから、そこでどう論理的に説明するかを考えないと、やっていけない段階がすぐ来る、いや、もう既に来ているかも知れない。この点、我々は、覚悟をもって、考えなければならないと思います。

(2) 在留外国人

次に、「在留外国人」という言葉です。



これは、法務省の用語でありまして、「在留カード」を持って中長期的に滞在する外国人、および、戦前から日本に住んでいる朝鮮・韓国の方々である特別永住者のことであります。

中長期滞在外国人は約 188 万人。特別永住者は約 35 万人。2015 年末現在で、あわせて、223 万人ほどの者がこのカテゴリーに属していて、法務省は、在留外国人として把握しています。「在留外国人」の数は、ここ数年、かなりのピッチで増加しておりますが、それは、これから述べる「外国人労働者」の増加によるものであります。

（３）定住外国人

なお、ここで、私どもの「定住外国人政策研究会」が使う「定住外国人」という言葉について、ご説明をさせていただきます。

この言葉の意味は、いま述べた、法務省用語の「中長期滞在外国人」とほぼ同じ意味であるのご理解いただいてよいと思いますが、特に、「定住」という言葉を使うことにこだわりましたのは、私どもは、日本社会に住み暮らしている外国人について、それらの人々の「生活者」としての側面に焦点をあてて、彼らを生活者としてどのように処遇するか、その政策を明確にすべきであるということ強く主張したいという意図があるものですから、その意図をこめて、「定住外国人」という言葉を使いたいのであります。このことについては、これから、おいおい申し述べて行くつもりです。

なお、この「定住外国人」と言う言葉は、ひとつの在留資格を表す「定住者」という法務省用語とは違います。この定住者というのは、平たくいえば日系ブラジル人などの日系人のことを指す、在留資格上の言葉で、私どもの使う「定住外国人」とは、全然違う意味であります。

（４）外国人労働者

さて、日本に在留する外国人の中核をなす外国人労働者についてであります。この言葉も、いろいろなところで、いろいろな意味に使われる言葉ですが、ここでは、厚生労働省が、雇用対策法に基づき各事業者から届け出られた数字に基づいて作成した「外国人雇用状況」に集計された外国人労働者のことを指すものとして、話を続けます。

この厚生労働省の統計に集計された外国人労働者は、平成 27 年（2015 年）10 月末現在の数字で、907,896 人となっております。この数字は毎年 1 月の末に公表されますので、もう、何日かいたしますと平成 28 年 10 月現在の数字が出てくるとと思いますが、予想では、おそらく、100 万を超えるのは確実であろうと言われております。

このところの増加率は 15% ぐらいということになりますか。

90 万人余の外国人労働者は、日本の全就業人口 6,400 万人余の中では、まだ 1.4% 程度を占める程度ですが、これからの増加率を考えると、注目しなければならないことになってくると思われます。

先ほど元総務大臣の増田寛也さんの話にもありましたけれども、外国人労働者がどんどん増えてきているのは何故かといえば、日本の特に就労人口がどんどん減っているということの裏返しになるわけであります。人口減少というのは、もうさすがに最近は皆さん事の重大さを感じて、愕然としておられる方が多いわけでありましてけれども、大変なことで、15 歳から 64 歳までの労働人口をみても、毎年 60 万人ぐらいずつ減っていく。60 万人というと、船橋市とか鹿児島市クラスの都市が毎年消えていく勘定になります。

こうした減少傾向は、生産力の減少に直結しますから、なんとしてもくい止めなければなりません。ただ、日本人の中だけで努力をして、女性を活用するとか、高齢者にも働いてもらうとか、AIなどを使って省力化するとか、その他、いろいろな形でイノベーションをして生産性を上げるとか、そういう努力はもちろん本流の努力としてやらなければなりませんけれども、それではとても間に合わないという状況にあることは、よく認識してかからないといけない。やはりどう考えても現実的なやり方としては、外国人労働者に入ってきてもらって、労働力不足を補っていく方向を取らなければ、日本の国力の維持はできない。これはもうはっきりしている現実であります。

5. 外国人労働者の実態

(1) 在留資格別外国人労働者

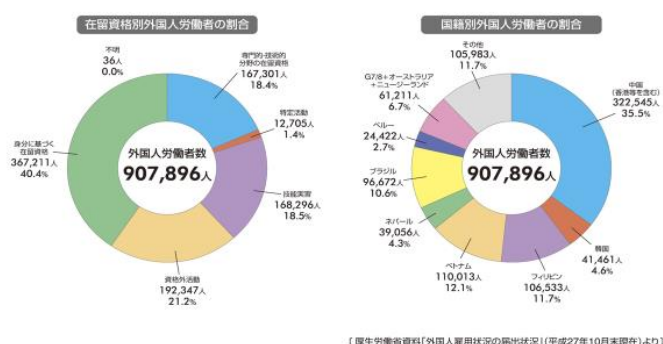
ここで、厚生労働省の統計資料に基づいて、外国人労働者の状況分析をしていこうと思うのですが、先ほど言いました 90 万 7,896 人の外国人労働者を、在留資格別に見ていくと、一番多いのは、「身分に基づく在留資格」に属する者たちで、これは永住者とか定住者とか、そういう人たちです。ただ、最近、増加率が高く、内容的にも問題になりますのは、「留学生」という在留資格を持った者の行う「資格外活動」と「技能実習生」です。

「留学生」という在留資格を持って入ってきた外国人は、今、24 万人ほどおりますが、彼らは、学業の他に、一種のアルバイトとして、一週 28 時間の範囲内で、何らかの仕事に就くことができます。これが、ここにいる「資格外活動」です。資格外活動でも、労働者は労働者ですから、統計上、外国人労働者として集計され、

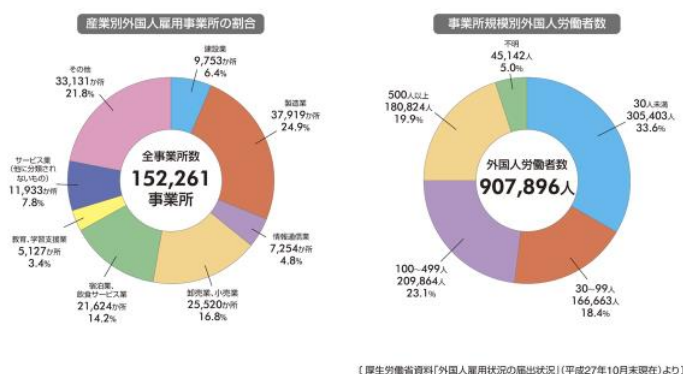
その数は、平成 27 年 10 月現在で、19 万 2,347 人に達したということがここに示されているわけです。

留学生が学業に精を出しながら、アルバイトとして、週 28 時間の範囲内で働いているなら、別段の問題はないのでありますが、実際には、資格外活動のほうメインになって、学業のほうは、ほとんど実体がないケースが、かなり多い。特に、日本語の習得を目的に設立されている、いわゆる「日本語学校」の留学生には問題が多いことが指摘されております。一部の報道によれば、日本語の習得などということは、まったくの口実で、初めか

外国人労働者の状況(1)



外国人労働者の状況(2)



ら、働いて稼ぐのが目的でやって来る日本語留学生がいる、そういう連中は、実は週 28 時間どころの騒ぎじゃない、もう 3 つも 4 つも職場を掛け持ちして稼いでいる。

もちろん、その仕事の多くは、いわゆる 3K 職場で、日本人のいやがる単純労働についているという実態があるとのことです。こうした資格外活動を行う留学生の数が、19 万人を越え、しかも、前年比プラス 34% 近いスピードで増加しているのは、それだけ、各地の労働力がひっ迫している実態があるからであります。

ただ、その陰で、本末を転倒した制度の濫用が横行しているとしたら、これは、大きな問題であろうと思われます。

それからもう一つ問題が多いのは、「技能実習生」です。この分野に入ってくる外国人労働者は、16 万 8296 人。全体の外国人労働者の 18.5% を占め、前年比で、15% 強増えています。「技能実習制度」というのは、途上国への技術移転を目的に、農漁業、建設、食品製造、繊維、衣服など 74 の職種に関し、最長 3 年の期間の間に、実務研修を行うという制度です。この制度は、その技術を持って帰ってもらって、その国の発展に寄与するという高邁な目的を謳っているのですが、その実態は、実務修習と称して、外国人を安い労働力として、こき使っているだけのものであるという批判が、常になされております。

事実、劣悪な労働環境を嫌って、どこかに逃走してしまう実習生が後をたたないという報道がよく見られます。逃げた後は、結局、不法滞在者になって日本のどこかに滞在することになるのでしょうかから、いったい、何のための技能実習制度だという批判がでてくるのもわかるような気がします。このため、政府も、問題点の改善に乗り出していますが、そのことは、後で、もう一度触れます。

（２）国籍別外国人労働者

外国人労働者を国籍別に見ると、中国人が一番多いのですが、最近、増加率が非常に多いのは、ベトナム、ネパールという辺りでありまして、特に、ベトナム人というのはものすごい増え方で、平成 27 年 10 月で、11 万余人。前年に比べて 80% ぐらい増えている。これが何で入ってきているかと言うと、先ほどから問題が多いと言っている技能実習生か、あるいは留学生の資格外活動ということで入っている人たちであります。それから、ネパール人も、3 万 9,000 人ほどで、これも 60% ぐらい前年から増えています。これは、実はほとんどが、留学生ということで入ってきて資格外活動をしていると言われています。

なお、これは、先般の報道にあった話ですが、ネパールの場合は最近の特色として、留学生で入ってきて、その後、週 28 時間以内の就業制約などを逃れるため、途中から難民申請を出すケースが目立つとのことです。

なぜ難民申請するかというと、難民申請して 6 か月経てば、申請が認定されるまでの間、職に就くことができるという制度になっている。しかも、認定されるまでの期間には、現状では、特に制限はないことになっているものですから、この制度の「抜け穴」を利用すれば、無限定的に就労を続けることができるわけであります。

日本は、難民認定には大変厳しい国です。例えば、平成 25 年中の難民認定者数は、たったの 27 名で、そのことに国際的な批判もあるのですが、難民申請中の外国人の取扱いに

については、わりにルーズなところもあるものですから、そこを狙って、難民認定を受けることを目的とするのではなく、難民申請者という身分を獲得することを目的にして申請をしてくる手合いが増えているという実態があるようです。

ちなみに、平成 25 年中の難民申請者は、7,586 人で過去最多。うち、ネパール人は、これも過去最多の 1,768 人でした。

(3) 産業別外国人雇用事務所の割合

次に、産業別の外国人雇用事業所の割合についてです。

全国で外国人労働者を雇用していると届出ている企業は、平成 27 年 10 月の時点で、15 万 2261 事業所あります。これは見ますと、多いのはもちろん製造業であります。最近増加が大きいのは、卸売業、コンビニエンスストアなどの小売業。それと宿泊業、飲食サービス業の分野です。こういうようなところで働く外国人労働者の数が、このところ非常に増えてきている状況が見られます。

次は、外国人労働者を雇っている事業所の規模別の統計でありますけれども、割合が多いのが、30 人未満と、30 人から 99 人までの規模の、いわゆる中小企業で、この両者でほとんど半分になるというのはそのとおりですが、最近非常に増えているのは、実は 500 人以上の大きな規模の企業であります。今 18 万人ほど、全体の 20%弱ぐらいの者がここで雇われているわけですが、ここが前年に比べますと、増加率が一番多くて、23%ぐらい増えている。大企業がだんだんこういう外国人労働者を使い始めているという状況が見て取れるわけがあります。

6. 警察の検挙統計

ここで、外国人犯罪に関する警察統計について、一言しておきます。

警察は、外国人を、「来日外国人」という括りで把握しております。「来日外国人」には、観光などで訪れた短期滞在者が含まれます。ただし、中長期滞在者のうちの「永住者」と特別永住者は含みません。要するに、警察の関心は、ごく短期の滞在を含めて、日本に、「来ている」外国人に向いているのであって、「住んでいる」外国人に向いているのではないということです。関心の範囲が違います。

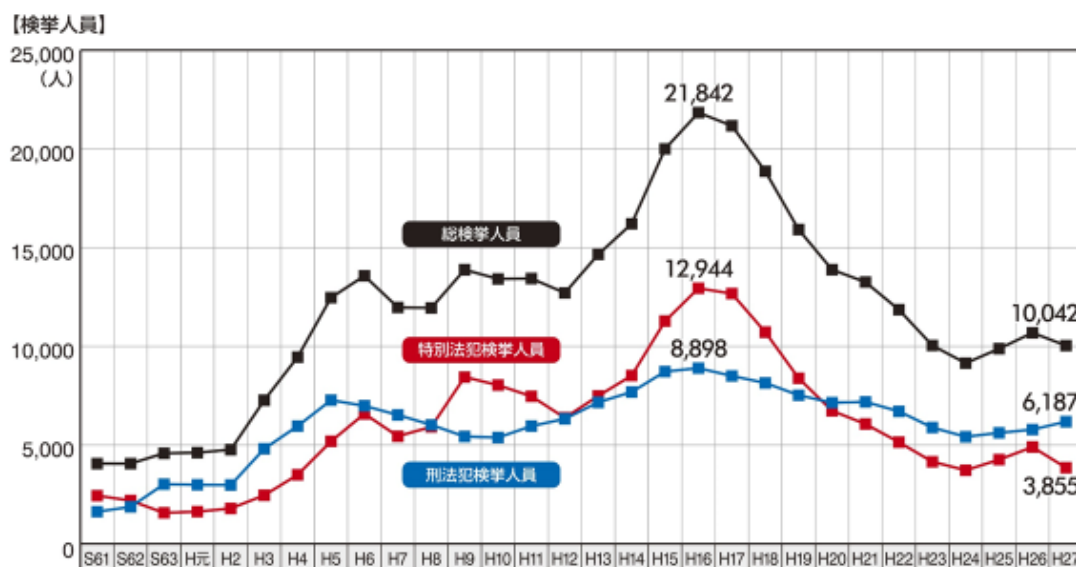
警察統計には、外国人の検挙件数と検挙人員を示すものしかありません。

先ほども申しましたとおり、検挙統計というのは、外国人犯罪の実態を表すものではなく、来日外国人に対する警察の取り締まりの重点がどこにあるかとか、どの程度警察が活動したかという、そういう活動記録であるというように理解したほうがいいわけでありま。そのことは、この表の平成 16 年以降の検挙件数、検挙人員の推移を見ると、よくわかります。平成 16 年辺りの検挙件数、検挙人員は、ともに非常に増えております。

検挙が増えると、犯罪そのものが増えたという印象を持ちますが、実はこの 16 年というのは、それまでずっと大量に滞留していて、22 万人近くになっていた不法滞在外国人の数を、法務省とか警察が一緒になって、5 カ年計画で半減しようということを始めた、その初年度に当たる年であります。初年度ですから、皆がんばった結果、総検挙人員が 2 万 1,800 人という近来にない実績をあげた。おかげで、5 年後には、予定通り、不法滞在外国人の数は半分になったということでもあります。検挙統計は、そうした背景のなかで理解されるべきもので、犯罪の実態を考える場合には、別のファクターを考慮に入れて考えないといけ

ないものです。

来日外国人の検挙状況



【警察庁資料「来日外国人犯罪の検挙状況（平成27年）より】

従来から、警察が重点を置いているのは、外国人「組織犯罪」であります。

海外の組織犯罪集団が入って来る、日本の暴力団と結託して組織的に犯罪を犯す、そうした実態を把握し、取り締まるのが、警察の主眼であります。最近では、IS なんかも、もちろん重点対象になります。IS というのは、まだ国内ではことを起こしていませんが、東京オリンピックに向けて、なにが起こるかわからない状況にありますから、これは十分用心しないとはいけません。警察は、そういった組織犯罪には、十分に気を付けて取り締まっていかなければならないという問題意識を持っておりますが、一般の外国人の犯罪が増えて、それに対してすぐに手を打たないと日本の治安がおかしくなるというような考え方をしているわけではありません。

7. 政府の基本方針

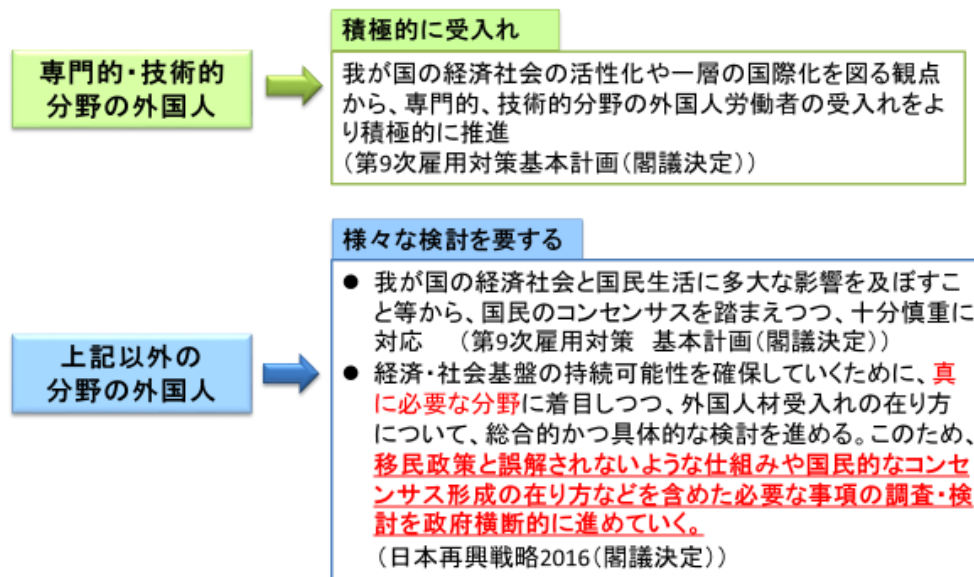
それでは、外国人労働者の受入れに関する、現在の政府の基本的な考え方についてのお話に移りたいと思います。

ここにお示しした図表（次ページ）は、昨年11月、私どもの財団が主催した「外国人受入れに関する東京ラウンド」というシンポジウムにおいて、古谷さんとおっしゃる内閣官房副長官補が基調講演をしてくれたのですが、その時に提示いただいた資料です。

非常によく、まとまった資料ですので、これによって、外国人労働者の受入れに関する政府の基本的な考え方を紹介したいと思います。

これによると、外国人労働者は、「高度人材」、いわゆる専門的・技術的分野の外国人と「それ以外の外国人」に二分して捉えられております。こうした二元的管理の考え方というのは、どこの国でもやってることでありまして、日本が同様の考え方に立つのは、至極、当たり前のことです。

外国人労働者の受入れに関する政府の基本的な考え方



【2016.11.12「東京ラウンド」における内閣官房副長官補講演資料】

そして、高度の専門的・技術的分野の外国人は、「わが国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、その受入れを、より積極的に推進する」というのが、政府の基本姿勢です。今、政府は、ポイント制であるとか、在留資格として「高度専門職」というものを設けるとか、企業の中でもかなりの大きな企業が、海外人材を受入れる場合に、これを大いに支援するとか、いろいろな努力をしております。この高度人材としての外国人労働者の受入れに関しては、あまり問題はない。

問題は、高度人材以外の普通の外国人のほうであります。

このジャンルの外国人労働者の受入れは、「わが国の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすこと等から、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応」するというのが、政府の基本的な考えです。そして、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な部門に着目しつつ、外国人材の受入れのあり方について、総合的かつ具体的な検討を進める。」こととし、「このため、移民政策と誤解されないような仕組みや、国民的コンセンサス形成のあり方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく。」と続くのでありますが、ここで、「移民政策と誤解されないように」と、わざわざ断っているのが、わかり難いところで、いろいろな議論を呼ぶわけであります。

実は、今の安倍内閣ほど、高度人材はもとより、それ以外の外国人についても、技能実習制度の拡大とか、国家戦略特区の活用などによって、その受入れを進めている内閣はありません。受入れている外国人は、国際的な常識から言えば、みな「移民」であります。

それが、「移民政策はとらない」というのは、一体どういう意味だということになる。

ただ、私は、先に申しましたように、これは、ネガティブな情緒的な意味合いの強い「移民」という言葉は使わないようにしながら、実質的には、外国人の受入れを進めようという政治的なレトリックであると解釈しております。特に今は、欧州で大量の「移民」が、「難民」と称して押しかけて大騒ぎになるというような状況がありますと、「移民」という

言葉のネガティブ度は一層上がってしまいますから、こういう言葉は使わないようにしたほうが良いという判断に傾くのも無理のないところです。政治の世界では、実質的な政策が進めば、それはそれでよいわけであります。

ただ、どういう言葉を使おうと、使うまいと、進めるべき施策は、ちゃんと進めなければなりません。これからも繰り返し申しますが、日本の外国人対策を見ると、入ってくる入りの口のところの仕組みは整えるけれども、そのあとをケアする仕組みが出来ていない。

入ってきて定住化して、「生活者」として生きていく外国人をどう扱うのかというところに関する国の政策が見えてこないというのは、大きな問題だと思うのであります。外国人の定住化は、好むと好まざるとにかかわらず、全国的に進んでいる現象です。ところが、それに対する国の施策もなければ、対処方針も示されていない。それで困っている自治体も多い。そうした政策に関する一種の思考停止が、「移民政策はとらない」という言葉から生み出されているのであれば、これは問題ですから、ここはやはりクリアしていかなければならないと思います。

ところで、普通の外国人労働者は、「真に必要な分野」に限って受入れていくというのが、国の基本方針ですが、今、真に必要な分野というので一番クローズアップされてるのが「介護」であります。日本の介護人材は、ずっと人手不足が続いてきて、2025年には38万人ぐらい足りなくなるという話であります。ですから、これは何とかしなければならないということで、ベトナムとかフィリピン、インドネシアといった国と経済協力協定（EPA）を結んで、看護師の資格を持っている方々に日本に来てもらって、介護職に使おうという施策が進んでおりますし、日本で勉強して介護福祉士の資格を取った場合には、「介護」という新しい在留資格を作りまして、日本にある程度定住させていくような方向も、新たに取るということも始めております。

それから、技能実習制度として認められる職種の中に、農業とか漁業と並んで、「介護」という職種も入れて、「介護」についても技能実習ができるという仕組みを、これから作っていきとしております。ただ、この技能実習制度については、先ほど言いましたように、技能実習とは名ばかりで、外国人を安い労働力として使うだけの口実に利用している業者がいるということが、さかんに取り沙汰されております。そんなところに、「介護」を加えても、介護の質を落とすばかりで、うまくいかないだろうという声もある。

やはり、この技能実習制度は、いちど見直す必要があるのかもしれない。

政府も、問題意識は持っていて、新聞なんかにも出ておりますけども、一つの公的な監視・監督機関をつくって、そこで制度の本旨に従った運用がされるよう監視していく仕組みを作ろうとしております。

8. 定住外国人政策研究会の提言

では、私どもの研究会の提言について、ご説明いたします。

お手元に第1次の提言である「定住外国人受入れビジョンー明るい未来を創るためにー」と「定住外国人の受入れに関する第二次提言ー未来への投資として明確な方針の下で定住外国人受入れをー」という二つのテキストをお配りしてありますので、後ほどお読みいただきたいと存じます。

「定住外国人の受け入れに関する提言」

「未来を創る財団」定住外国人政策研究会

1. 「イニシアチブNipponプロジェクト」の推進

- (1) 「定住外国人政策研究会」の設置と第一次提言
- (2) 「地域意見交換会」と「東京ラウンド」の開催

2. 第二次提言

- (1) 政府としての明確な定住外国人受入れ方針の策定
- (2) 定住外国人を「生活者」として受入れる理念の明確化
- (3) 政府の責任で日本語教育を行うことの明示
- (4) 地域の定住外国人交流拠点の整備
- (5) 未来投資会議等の下に
「定住外国人政策委員会(仮称)」の設置

第1次提言は、2015年の11月に出したものでありますが、その内容は、包括的といえますか、総論的な部分が多かったものですから、全国各地で、本当のところ、何が起きているのか、何が問題になっているのか、つぶさに見てきて、現場の実情と照らし合わせて、提言の内容を深化すべきではないかということになりまして、今年の夏ごろから、秋田県の仙北市と大潟村、東京都新宿区、浜松市、愛知県（名古屋市）、兵庫県豊岡市、長崎県大村市の6か所を選び、私ども研究会のメンバーが手分けをして各地を訪れまして、自治体の方、あるいはNPOの方々と意見交換会を開いて、現場の実情をよくお伺いしてまいりました。そして、聴取した意見を集約いたしまして、2016年の11月12日に「東京ラウンド」と称するシンポジウムを開き、その結果を踏まえて、2016年12月、第2次提言を取りまとめたわけでありまして、

第2次提言の中身は、ここに書いてありますように、

- 1. 政府としての明確な定住外国人受入れ方針の策定
- 2. 定住外国人を「生活者」として受入れる理念の明確化
- 3. 政府の責任で日本語教育を行うことの明示
- 4. 地域の定住外国人交流拠点の整備
- 5. 未来投資会議等の下に「定住外国人政策委員会（仮称）」の設置

の5項目であります。

(1) 政府の方針と受入れ理念の明確化

特に、一番目と二番目の項目は、結局のところ、同じことを言っているのですが、私どもが最も強調したいポイントです。

要するに、日本に入ってきた外国人を「生活者」として、きちんと処遇していく理念を

明確にした政策を樹立し、実施すべきであるというのが、私どもの主張であります。

現状では、技能実習生であれ、日本語留学生であれ、受入れる入口のところの仕組みについては、いろいろと知恵が絞られ、間口も広がってきていますが、彼らを労働力の担い手という観点からのみ見ているだけで、彼らを「生活者」として把握し、処遇することに関しては、国として、理念を持った政策が全く見えてこないのです。

この点、先ほども申しましたように、スイスには、外国人法という連邦法があって、外国人受入れの理念がはっきりと書かれています。それは、INTEGRATION（統合）ということで、「統合」とは、何かといえば、それは、「経済的、社会的および文化的な生活への外国人の参加を可能にすること」であるとして書いてある。そして、この理念を実現するために、まず語学教育を施す—スイスには、スイス語というものはありませんから、公用語のドイツ語、フランス語、イタリア語の教育ということになります。次いで、スイスの社会文化に関するオリエンテーション講座を多様に開催する。こうしたことを連邦の予算を使って積極的に行っています。

日本には、こうした明確な方針がありません。

ですから、技能実習制度であれ、日本語留学生制度であれ、制度の運用が非常に中途半端で歪んだ形になってしまっている。

技能実習制度について言えば、なるほど、日本の進んだ技能を習得して、国に帰って国の発展に貢献するという名分は立派なものです。しかし、制度としては、外国人実習生を受入れる窓口のところを整備しただけで、受入れた実習生をどのように処遇するかという点については、国の方針はありませんで、そのへんは、企業なり自治体でうまくやってくというのが国の基本的なスタンスですから、もちろん、ちゃんとした運用をしている企業・団体もあるのでしょうけれど、技能実習とは名ばかりで、実習生を、ただの安い労働力と考えて、日本人のなり手のない3K的な仕事を実習生に担わせているケースがかなりあることが、よく報道されています。ひどいところでは、実習生は、タコ部屋的な労働環境になかで、技能実習のモチベーションなどまったく失って、挙句の果てに、失踪して、不法滞在者に成り下がる者も出てくる。

政府も、こうした実態があることは気づいていて、技能実習制度を、単に安い外国人労働力を引き寄せるためだけの口実に使っているような悪徳業者の淘汰を図るために、正規の監視監督機関を設けるなど、対策を講じていますが、実効のあるものになるかどうかは、これからの課題です。いずれにしても、外国人の「生活者」としての側面に光をあてて、彼らを適切に処遇していくという理念を持った政策をとらない限り、建前と本音が食い違った、いびつな制度運用が続くことになるのではないかと思います。

同じことは、日本語留学制度についても言えます。日本語の習熟は、外国人が日本の社会に溶け込んでいく場合に、一番に必要なことですから、日本語教育をするための制度をつくるのは、まことに有益なことです。日本語留学生が、学資や生活費を稼ぐために、一週28時間の範囲内でアルバイト的な仕事につくことを「資格外活動」として認めるというのも、別段非難されるべきものではありません。

ところが、こうした制度の本旨に反して、語学の習得はそっちのけで、もっぱら「資格外活動」としての仕事につくことを主たる目的に、日本にやってくる外国人留学生がいる、というより、そういう外国人留学生を集めてくることを生業とするブローカーがいる、と

いう実態のあることが指摘されております。なかには、仕事をいくつも掛け持ちして、週28時間の枠をはるかに越えて、過酷な状況で働いている者もいる。

一方、日本人学校のほうも、そういう連中を受入れる受け皿になればいいという程度の教育実績の薄い、あるいは、実績のほとんどない学校が、いくつも存在するようです。

折角の制度が悪用され、本来認められていない単純労働者導入の隠れ蓑になっている日本語留学制度の実態が、そこにあるわけでありまして、入管当局も、そうした実態を改善すべく、いろいろな手立てを打っているのですが、なかなか実効があがらないのが実情のようです。

このように、技能実習制度にしても、日本語留学制度にしても、制度の本旨に沿って運用されれば、いい制度なのですが、本末を転倒したような運用が横行している実態が窺われ、政府当局のより一層の努力がもとめられるところです。

○ 国家戦略特区制度の活用

なお、ここで、外国人受入れの仕組みとして、技能実習制度や日本語留学制度の他に、最近、「国家戦略特区」制度が活用されるようになってきていることをご紹介します。

この「国家戦略特区」というのは、ご存じのとおり、特定の地域について、特定の事業に関する各種の規制を思い切って取り払い、地域の活性化を図る制度であります。外国人の受入れについても、この制度の一環として行っていこうという動きが活発になっています。例えば、一般的には、家事手伝い・ヘルパーさんに、外国人を雇うのは認められていないのですが、この特区の中では、そうした規制を緩和して、雇ってもいいということにする、その具体例が、神奈川県で動き出しています。

それから、昨 2016 年末、秋田県大潟村など、農業従事員の不足に悩んでいる全国10の特区で、外国人の就農を解禁していくことが決まりました。

私どもは、この特区制度の活用による外国人の受入れが広まっていくことを、大いに期待しております。

特区の場合、国の関与が濃密で、地方自治体と一体となって推進する体制ができていますし、その特区の首長の熱心なリーダーシップも期待できる。それに、なによりも、外国人を受入れて農業に従事してもらう強い需要が地域にありますから、変な「外国人アレルギー」から来る拒否反応は少ない。

外国人の受入れということを、今、全国区で言い出しますと、「うちは外国人はあまりいらない」というような反応がでてくるところがある。地域の温度差があるわけですね。しかし、特区の場合は、農業従事者の需給の切迫という現実が目の前にあって、外国人の受入れのニーズが高いので、話はスムーズに話が進む。

外国人の受入れも、真に必要なあつて、受入れ態勢が整い易いところから、順次、進めていけばいいわけです。なにも、大上段にかぶって、全国的に展開しなければならないものではありません。特区のように外国人の需要が高いところから進めて行って、気が付いたら、全国的に波及していたということになれば、素晴らしいことだと思います。

私どもが、国家戦略特区の制度を活用した外国人受入れの推進に期待するのは、そうした、この制度の持つ現場密着型の現実志向であります。

(2) 日本語教育を政府の責任で

私どもの提言の3番目の項目は、「政府の責任で日本語教育を行うことの明示」ということです。これは、本当に大事な点であります。

外国人が、日本の社会に馴染む第一の関門は、日本語の習得です。それも、日本の社会のなかで、「生活者」として生きていくためには、「こんにちは」、「さようなら」が言える程度の日本語ではダメで、一応の会話ができる程度でも、不十分だと思われます。

やはり、日本社会中で生活していくためには、市役所に行っているいろいろな手続きができる、社会保障関係の書類が書けるなど、ある種の生活技術用語の習得が必要です。相当高度の語学力が必要ということになりますが、現状は、どうかと言いますと、国の方針と関与のあり方がここでも不明確ですから、地方自体任せになっており、場合によっては、外国人労働者を受入れた企業任せになっている。

自治体任せになれば、浜松市のように熱心なところもあれば、あまり熱心でないところもあって、要するに地域格差が出てくる。熱心なところでも、予算がない、教えるスタッフが足りないなどのネックがあって、教える日本語のレベルも、精々、日常会話がやっとできる程度の低いものに止まってしまう。

企業についても、任せられても、日本語教育までやる必要はないよというところもずいぶんある。

教えるを受ける外国人の側も、とにかく3年ぐらいで帰されると思ってますし、日本語教育を受けるのは義務ではありませんから、あんまり語学に身が入らないところがある。

とにかく、日本語教育については、非常に中途半端で、地域差があり、低レベルのものに止まっているというのが、現状だと思います。

これは、浜松で聞いた話ですが、日系ブラジル人の子供で、日本に来てから生まれた子供は、ブラジル語が出来ない、しかも、日本語もほとんど出来ないものが結構いるのだそうです。これを「ダブル・リミテッド」と言うのだそうですが、そういうダブル・リミテッドの状況にある子供が増えているということです。

こうした状況をみると、ここは、やはり、受入れた外国人に対する日本語教育については、国が責任を持って関与し、きちんとした教育を行う体制をつくるべきであると思います。そして、教える日本語のレベルも、「生活者」として暮らしていけるだけの能力、私どもは、それは、日本語能力試験のN2またはそれに準ずる水準であろうと言っているのですが、その水準の能力を身に着けさせるものにしていくべきだと思います。

在留外国人の子弟で学齢に達している者があれば、義務教育課程の中に入れて教育をしていくべきです。

繰り返しますが、日本語の習熟は、外国人が、日本の社会の中で生活者として暮らしていくために、必須の条件です。

現状のように、だれが責任をもって日本語教育をするのか、はっきりしない状況は改めて、国が責任を持って、しっかりとした教育の枠組みを作る必要があります。

そういう政策をとらずに、なし崩し的に、日本語もろくに話せない外国人が、国内に増殖していくことだけは避けなければなりません。

(3) 定住外国人交流拠点の整備

4番目の提言は、「地域の定住外国人交流拠点の整備」ということです。

これは日本の文化を教え込むための交流拠点をつくっていくというのが、外国人を、生活者として、日本の社会の中にソフトランディングさせるために必要であるということです。日本の文化は、言われるほど特殊なものとも思われませんが、初めてやってきた外国人にとっては、馴染むのに苦労する風習の違いというものもありましようから、こうした交流拠点において、相互の交流をはかり、無用のフリクションを少なくするのも、大切なことと思われます。

(4) 定住外国人政策委員会（仮称）の設置

5 番目の提言は、「未来投資会議等の下に定住外国人政策委員会（仮称）の設置」の検討を始めてほしいというものです。

スイスの場合は、外国人庁というものがあり、外国人法という法律があって、総合的な政策を遂行する体制ができています。ドイツなど、他の多くの国でも同じようなことになっています。ところが、日本はそうになっていなくて、外国人政策を推進する司令塔が、政府の中に全くないわけであります。日本でも、いろいろな民間の組織が、今、私どもが主張しているような、外国人を生活者として処遇しようじゃないかということを、既に主張しておられる。私どもの主張に独創性があるなどということは、まったくない。

みんな同じことを言ってるわけですね。ところが、政府の中にそういう行政を総合的に推進する司令塔がない。個別の役所が、外国人受入れの問題に関与してくることは、もちろんあります。ただ、それは、当該官庁の所掌に限られます。

だからと言って、今、すぐに外国人庁を作ろうなどと言い出しても、この行革の時代に、通る話ではありません。

しかし、問題に正面から取り組んで、全官庁横断的な検討をはじめめることは、焦眉の急であることは間違いありません。ですから、そうした総合的な検討を行う母体として、現在設置されている「未来投資会議」や「働き方改革実現会議」といった、正規の政府組織の下に、もっぱら定住外国人問題を討議するための「定住外国人政策委員会」といった委員会を付置し、要すれば、民間の関係団体も参加して、総合的な検討をしていくことが必要であるということを提言しているのであります。

9. 企業の対応

次に、本日は、企業の関係者の方々が多くご出席でありますので、外国人の受入れということについて、企業として、どういう対応をしていくべきか、また、対応してほしいか、という点について、若干申し上げます。

先ほど申しましたように、企業の場合、いわゆる「高度人材」の受入れについては、おそらく各企業の考え方と政府の考え方は、一致するのだろうと思いますし、政府と一体となって、各企業が、外国人の受入れを積極的に進めていけばいいことだと思います。

最近、海外展開をする企業が多いですし、海外からのいろいろな留学生の受入れをどんどん進めるところも増えております。

外国人材は、企業経営のダイバーシティを図る上で、必要なことであるという認識は、確実に根付いてきているとおもわれます。これはどんどんやっていっていただくというのが一つ。

それと、あとは普通の外国人労働者についてであります。技能実習制度や留学生の資

格外活動を活用してマンパワーを得ると言うこと自体は、それが、制度の本旨に従って、行われている限りは、真つ当なことです。

問題は、それぞれの制度の本旨を逸脱して、むしろ、制度を悪用して、外国人労働者を安い労働力として使い捨てにするような企業が跡を絶たないということです。これが、制度のイメージを大きく傷つけ、日本の国際的な評判を落とす事態を生んでいます。今、政府は、制度の改善に向けて、いろいろな対策を打ち出していますから、企業の側におかれても、政府と同じ方向を向いて、技能実習制度であれ、日本語留学制度であれ、制度の本旨に沿った運用が図られるよう、心得違いの業者を排除する気運を高めていただきたいと思います。

企業の対応のあり方

1. 労働力の「質」と「量」の確保

- 高度外国人材については、企業経営の多様化と成長戦略の観点から、積極的に受入れていくこと。
- 普通の外国人労働者についても、制度の本旨に沿った適正な受入れにつとめる。

2. 企業の社会的責任の観点からの対応

- 外国人が「生活者」として日本社会にソフトランディングしていくための産・官（中央と地方）・学の連携の強化
- コストでなく、「未来への投資」のための受入れを

ところで、ここに、「企業の社会的責任の観点からの対応」と書いてございますが、地域社会の重要な構成員である企業が、その社会的な責任を果たすという意味合において、官・学、あるいは、中央・地方と連携して、外国人を「生活者」として日本の社会にソフトランディングさせていく施策の推進に協力してほしいということであります。

10. おわりに～未来への投資

先ほど来申しておりますように、日本は、これから未曾有の人口減少時代を迎えます。それへの対策は、女性や高齢者の一層の活用、省力化のためのイノベーションなど、いくつも打つ手があるのは事実です。それは、懸命にやらなければならないことです。

しかし、それでも、なお日本の国力を維持するためのマンパワーは足りなくなる、これも、目に見えたことです。私どもは、こうした現実を直視する「覚悟」を持たなければなりません。その場合、どうしても、避けて通れないのは、外国人労働力への依存です。

これは、好むと好まざるとにかかわらず、必ず、日本が経験しなければならない事態であって、そのことを如実に示す現象は、全国各地に見られるようになっている。

これまでのところ、日本の特に東南アジア各国との比較における経済的優位ははっきりしていますから、日本を目指してくる外国人労働者は、たくさんいるようですが、中国とか韓国とか近隣の諸国も、日本と同じように人口減少時代を迎えますから、いずれは、そうした国との間で、外国人労働者の争奪戦が始まるのは、必至のことと思われまふ。

そういうことになった場合、今のように、外国人労働者を、若干上から目線でみて、君らは働かせてやっているのだから、多少安い賃金で我慢してよと言う態度を取ったり、あるいは、自分たちの利益だけを考えて、生活者としての外国人労働者の処遇などにカネをかける余裕はないなどと言って、彼らを使い捨てにしていると、日本に魅力を感じるなどということは、まったくなくなってしまうと、いくら金太鼓で呼ぼうとしても、だれも、

来てくれなくなっていて、諸国との争奪戦に大敗する事態になることが危惧されます。

私どもは、ともすると、外国人を生活者として受入れ、きちんと処遇するということを、「コスト」であるとしてのみ捉える傾向がありますが、将来必ず起こるであろう、人口の大減少に対処するという観点にたてば、それは、将来に備える「投資」であると捉える必要があります。

この講演のレジュメの最後に、「コストでなく、未来への投資のための受入れを」と書いてありますのは、そういう意味であります。

企業の皆様におかれても、今は、多少コストがかかっても、それは未来への投資なのだという発想で、外国人の受入れ問題を考えていただきたいということを最後をお願い申し上げて、私の話を終わらせていただきます。どうもご静聴ありがとうございました。

(拍手)

【質疑応答】

A：國松先生、大変示唆に富むお話をありがとうございました。早速ですが、引き続きまして質疑応答に進みたいと思います。國松先生へのご質問についても、事前に幾つかご質問を頂戴しております。その中から、私どもで2つテーマをピックアップしております。時間の関係で全てのご質問を取り上げることができませんでしたことを、またご理解いただければというふうに思います。それでは順番にご質問を読み上げてまいりたいというふうに思います。

1つ目でございます。企業の対応としてということでございますが、「多くの外国人の移住を容認したドイツでは、これが原因でテロが多発するなど、世界的な潮流として外国人の受入れにはアレルギー反応が強いと思われまゐります。一方、企業を経営する立場からすると、年齢、性別、国籍など、それ自身が雇用の障害になるとは考えられませんが、実際に外国人を受入れるとなると、就労慣行の違いや地域社会の受入れ体制の強弱など、選択しづらい面もあると思われまゐります。企業として外国人受入れにどのような対応、態度で臨んでいったらよいのでしょうか」というご質問でございます。

國松：ありがとうございます。これについては、ある程度のことは、これまでの講演の中でも話したように思うわけですが、確かにアレルギー反応は強い。それは先ほど言いました、「移民」という言葉の中に込められた情緒的な意味があるわけですが、それでは、外国人を入れなくて済むのか。日本人だけでやっていければ、こんなに幸せなことではないでしょうが、そうはいかないのです。先ほど山崎さんの話にありましたが、ダイバーシティというのには、それなりのリスクを取る「覚悟」が必要になってくることだと思います。多少アレルギーとか、そういうのはあるけれども、それは乗り越えていかないといけない、乗り越えていかざるを得ないということ、ご理解いただきたいと思います。

ただ、今、欧州で起こっていることは、それとちょっと性格が違います。そこには、もう、とてもコントロールできない大量の移民か難民か判然としない連中が押しかけてくるという状況があります。その中にISとか、そういうテロ集団が紛れ込んでいる。

現在の中東情勢を反映した、非常に特殊な状況がそこにあるわけでありまして、日本の場合は、そういう状況はまだ起こっておりません。これから起こる可能性はありますが、

そうならないように、今のうちに外国人の受入れをコントロールしていくのが大切で、そうした手当てができるように、今からきちっと議論をして、政策を明確にしていけないといけないというように思います。

また、おっしゃるように、地域社会の受入れ体制が弱いところはあるのだろうと思いますが、これはやはり先ほども申しましたように、地域社会の重要な構成員である企業が、政府の方針を見ながら、覚悟を持って、取り組んでいけば、克服できる問題であると思います。とにかく、外国人労働者の導入は、不可避であるという認識と覚悟をもって、やっていかざるを得ない。そうでないと日本の国力は持たないわけであります。

そういうことは、国際競争の最先端にいる企業ほど、よくわかっていることだと思います。そうした日本の置かれた実情を、地域の皆さんに周知し、覚悟を持っていただくことも、企業の社会的な責任のひとつではないかと思います。

A：ありがとうございました。続きまして、国の対策についてのご質問でございます。こちら、ご講演の中でも触れていらっしゃいましたけれども、読み上げさせていただきます。「外国人を日本に受入れようとしても、現在のわが国の法制度では、技能実習生の在留期間が3年、改正後は5年に制限されていることなどから、ある程度日本になじむと帰国してしまうなど、制度上の縛りが強いと考えられます。こうした国の制度について、どうお考えでしょうか。また日本で就労するに当たり、日本語でのコミュニケーション能力が不可欠と考えられますが、現行の日本語能力試験は言語知識を問うなど、日常的な会話を想定しておりません。シンプルな対策として、入国前に意思疎通可能な実用日本語を習得してもらうことを義務付けてはいかがでしょうか」と、ご質問でございます。

國松：技能実習制度などの制度が、中途半端で歪んだものになっているということは、先ほど申したとおりでありまして、使う方は、とにかく一定期間、チープレーバーとして働いてもらえばいいという気持ちでやっているのが多いし、使われる方も、とにかく帰国するんだから、日本語も、あんまり覚えようとしなくていいのが多い。両方とも、育成しよう、されようというインセンティブが働きにくい仕組みになっているのが、今の技能実習制度の一つの大きな欠陥であります。

それを、先般、制度を改正して、実習期間を、3年から5年にして、働き方についてのインセンティブを付けるようにする一方で、受入れる企業・団体のほうも、使い捨て的な悪質なやり方をしないように、正規の監視・監督機関を作るとか、受入れる企業・団体を許可制にするとか、政府も、対策を強化しております。実効性を発揮するまでには、時間がかかるでしょうが、それに期待して行くしかないと思います。

また、今の日本の外国人受入れの基本的な姿勢は、還流型というか、一定期間いたら帰すということです。定住する方向は考えないのが原則です。こういう還流型主体でずっとやって来ましたが、これからはやっぱり定住型の要素も加えていく必要があるのだらうと思います。そのために、例えば日本語はこの程度のレベルに達していなければならないとか、日本の文化・風習について、この程度は理解していなければならないとか、きちんとした要件を定めて、そういう要件に合い、かつ、日本に定住していこうという意味を持ってる者がいれば、どんどん日本の中に定着させて、本当の意味での日本の戦力になってもらうということがあっていいのではないかと思います。

また、ご指摘のように、日本語教育については、日本に来る前の段階で、一応の意思疎通ができる実用日本語は習得させるということは、有効なことと思われます。

実は先ほどちょっと申しました EPA で、インドネシア、フィリピン、ベトナムの人たちを、介護人材として受入れておりますが、この人たちは向こうで看護師資格を持つと同時に、日本語もある程度できるということになっております。そういう仕組みもあるわけがありますので、他のいろんな分野についても、向こうで日本語教育をきちっと習ってきてもらうというのは、いいことだと思います。

日本語学校をもう少し、制度本来の姿に戻す努力も必要です。今はもう、本末転倒で、ほとんど学校行かないで、資格外活動で働いてだけいるというのが、ごまんというわけがありますので、そういうことのないようにする必要があります。いずれにしても、おっしゃるとおり、日本語能力というのは、「こんにちは」、「さようなら」が言える程度でなくて、社会保障に関する用語が分かるとか、そういう実用日本語が理解できるようなところまでいく必要がある、具体的には、日本語検定の N2 程度の日本語能力を持たせるべきであることも提言しているわけであります。

A：ありがとうございました。國松先生には警察、あるいはスイスなどにおけるご経験に基づき、さまざまなデータ、それと政策の方向性の読み方などについて、大変示唆に富むお話を頂戴できたものというふうに思っております。ありがとうございました。今一度、皆さま盛大な拍手をお願いいたします。(拍手)

T

執筆者紹介:

國松 孝次 (くにまつ たかじ)
一般財団法人 未来を創る財団 会長
特定非営利活動法人 救急ヘリ病院ネットワーク 会長



略歴

1937 年 静岡県浜松市生まれ
1961 年 東京大学法学部卒業
1961 年 警察庁入庁。大分県・兵庫県警察本部長、警察庁刑事局長などを歴任
1994 年 警察庁長官
1999 年 スイス連邦兼リヒテンシュタイン公国駐箚特命全権大使
2003 年 特定非営利活動法人救急ヘリ病院ネットワーク (HEM-Net) 理事長
2013 年 同上会長

他に就任している業務:

公益財団法人犯罪被害救援基金代表理事、公益財団法人警察協会理事

専門分野:

社会安全対策

研究テーマ：

ドクターヘリの全国普及方策

定住外国人政策

このニュースレターは、未来を拓く提言を当代トップレベルの知見により、発信します。
ご意見、賛同、助言、ご提言を当財団までお寄せください。

一般財団法人「未来を創る財団」 事務局 パブリック・コミュニケーション担当

abrighterfuture@theoutlook-foundation.org

<http://www.theoutlook-foundation.org/>

© 2017 The Outlook Foundation, All rights reserved.